

A Comissão e o Comité de Representantes Permanentes

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.6>

Jonas Gentil*
Esterline G. Género**

* Mestre em Direito Público e Professor de Direito da Universidade de São Tomé e Príncipe, Universidade Lusíada de São Tomé e Príncipe [jonasgentil@hotmail.com].

** Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Técnica de Lisboa e Diplomata de carreira.

Sumário

Para o presente artigo, constitui interesse nosso dissertar, em particular, sobre a Comissão da União Africana (CUA/Comissão), artigo 20.º e o Comité de Representantes Permanentes (COREP/Comité), artigo 21.º. Pretende-se neste exercício analisar a CUA enquanto órgão permanente da UA, isto é, o secretariado; e o COREP enquanto órgão abrangente, com a competência de fiscalizar em primeira instância as diferentes instituições da União. Com efeito, necessário se torna o entendimento das diversas dinâmicas, sobretudo a histórica, proceder a estudos comparados de instituições similares que gravitam nas relações internacionais, tanto a nível universal, regional bem como sub-regional. Outrossim, entender a trajetória, o âmbito e sua aplicabilidade de modo a compreender o alcance de cada um destes órgãos.

O artigo é composto por cinco partes essenciais, a primeira dedicada ao percurso histórico que desemboca na criação da União Africana, seguida pela segunda parte onde proceder-se-á ao enquadramento geral da organização. A terceira parte será dedicada ao esmiuçar do primeiro órgão em análise, a CUA e o âmbito de aplicação do artigo 20.º, seguindo-se a análise do COREP e, de igual modo, da aplicação do artigo 21.º deste instrumento regional. Finalmente, a quinta parte permitirá a conglomeração das ideias aventadas que estarão na base das considerações finais.

1. Percurso histórico

Assente no princípio de solidariedade entre os povos oprimidos, de emancipação e de autodeterminação, trinta e dois líderes africanos, dentre os quais o ganês Kwame Nkrumah (1909-1972) e o etíope Haile Selassie (1892-1975), arquitetaram a Organização da Unidade Africana (OUA) e apresentaram o projeto do respetivo ato constitutivo para aprovação em Adis Abeba, Etiópia, no dia 25 de maio de 1963, prevendo que a Organização cuja criação propunham, constituísse um fórum político-diplomático privilegiado do continente africano, cujos objetivos fundamentais se traduziam em: (a) promoção da unidade e solidariedade entre os Estados africanos; (b) coordenação e intensificação da cooperação entre os Estados africanos, no sentido de atingir uma vida melhor para os povos do continente; (c) defesa da soberania, integridade territorial e independência dos Estados africanos; (d) erradicação de todas as formas de colonialismo no continente africano; (e) promoção da cooperação internacional de conformidade com a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos;

(f) coordenação e harmonização das políticas dos Estados membros nas esferas política, diplomática, económica, educacional, cultural, saúde, bem-estar, científica, técnica e de defesa; e, por fim, (g) luta pela liberdade. Com o advento do “novo” milénio, novos líderes emergiram, destacando-se pelo seu mérito e impacto no seio do continente, nomeadamente o político sul-africano Thabo Mbeki, o líbio Muammar Gaddafi e o senegalês Abdoulaye Wade. Estes, com a sua dinâmica, puseram termo à letargia e ao nepotismo que reinava na OUA, sobretudo na década de 1990 em que se assistiam a práticas contrárias aos objetivos fundamentais estatuídos aquando da sua fundação. Com uma visão vanguardista, os novos líderes reformularam quase que por completo as estratégias de maio de 1963, estabelecendo um novo Ato Constitutivo que idealizava uma *nova* organização, cuja designação passaria a ser União Africana (UA)^{1,2}.

Nestes termos, no instrumento multilateral fundador da nova organização que congrega os Estados do continente africano, mais concretamente no seu artigo 3.º, constam catorze objetivos que caracterizariam a União, nomeadamente:

- (a) realizar maior unidade e solidariedade entre os países e povos de África;
- (b) respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados Membros;
- (c) acelerar a integração política e sócio-económica do continente;

1 Aua Baldé, *O Sistema Africano de Direitos Humanos e a experiência dos países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 18-27.

2 O Ato Constitutivo da União Africana é um documento-quadro que esteve na génese da instituição da União Africana (UA) em substituição da OUA. Este documento foi subscrito e adotado pelos 53 Estados fundadores da UA, a 11 de julho do ano 2000, em Lomé, capital do Togo. São Tomé e Príncipe procedeu à sua ratificação em 27 de Fevereiro de 2001. Atendendo à necessidade de se suprir algumas lacunas detetadas neste documento, o mesmo viria a ser objeto de emendas através de um Protocolo Adicional, adotado pela 1.ª Sessão Extraordinária da Conferência da União, em Adis Abeba e pela 2.ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, em Maputo, capital da República de Moçambique, a 11 de julho de 2003. O Estado são-tomense procedeu à sua assinatura em 01 de fevereiro de 2010, o que aconteceu um pouco por toda a África lusófona em especial e demais Estados africanos em geral, conscientes da importância que o referido documento representava para os EM's da União Africana. Considerando “o espírito do compromisso assumido no ato do supracitado documento e, não tendo o País procedido até ao momento à ratificação do Protocolo sobre Emendas do Ato Constitutivo da União Africana, é de todo pertinente que São Tomé e Príncipe inicie diligências com vista à ratificação do mesmo, à semelhança da maioria dos Estados-parte da União Africana”. Ver Proposta de Resolução n.º 19/X/4.ª/2016 – Protocolo sobre Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, publicado no *Diário da Assembleia Nacional*, II Série, N.º 12, 4.ª Sessão Legislativa, de 26 de maio de 2016.

- (d) promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o continente e os seus povos;
- (e) encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem;
- (f) promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente;
- (g) promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação;
- (h) promover e proteger os direitos do homem e dos povos, de conformidade com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos do homem;
- (i) criar as necessárias condições que permitam ao continente desempenhar o papel que lhe compete na economia mundial e nas negociações internacionais;
- (j) promover o desenvolvimento duradouro nos planos económico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas;
- (k) promover a cooperação em todos os domínios da atividade humana, com vista a elevar o nível de vida dos povos africanos;
- (l) coordenar e harmonizar as políticas entre as Comunidades Económicas Regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União;
- (m) fazer avançar o desenvolvimento do continente através da promoção da investigação em todos os domínios, em particular em ciência e tecnologia;
- (n) trabalhar em colaboração com os parceiros internacionais relevantes na erradicação das doenças suscetíveis de prevenção e na promoção da boa saúde no continente.

Este *novo* projeto político africano foi observado e enaltecido internacionalmente sobretudo nos meios académicos e sociais pela sua abrangência e o enfoque numa África futurista, inversa à predecessora, capaz de estabelecer regras vinculativas para todos os Estados-membros (EM's), com viáveis *inputs* de praticabilidade. Porquanto determinou *prima facie* no seu artigo 5º, cuja epígrafe é "Órgãos da União", que para o funcionamento da União seriam necessários, independentemente de outros que se viessem a ser estabelecidos, os seguintes órgãos:

- a) a Conferência da União;
- b) o Conselho Executivo;
- c) o Parlamento Pan-Africano;
- d) o Tribunal de Justiça;
- e) a Comissão;
- f) o Comité de Representantes Permanentes;
- g) os Comités Técnicos Especializados;
- h) o Conselho Económico, Social e Cultural;
- i) as instituições financeiras.

2. Enquadramento Geral

Sob a epígrafe “Órgãos da União”, o n.º 1 do artigo 5.º do Ato Constitutivo da União Africana (Ato Constitutivo), estabelece o leque dos nove órgãos que fazem parte da União, onde se prevê nas alíneas e) e f), respetivamente, a “Comissão”, entendida como o *Secretariado da União* e o “Comité de Representantes Permanentes”. No entanto, nos termos do n.º 2 deste artigo 5.º consagrou-se que “[o]utros Órgãos” poderão ser estabelecidos por decisão da Conferência, entenda-se, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da União enquanto órgão superior da União (cf. Arts. 1.º (3); 6.º (2) e 9.º (d) do Ato Constitutivo). Nestes termos e conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º:

“[a] Conferência adopta as suas decisões por consenso ou, na falta deste, por uma maioria de dois terços dos Estados Membros da União. Contudo, as questões de procedimento, incluindo a questão de se saber se uma questão é ou não de procedimento são decididas por maioria simples”³. Relativamente aos poderes e funções, compete à Conferência, ainda nesta temática, “criar qualquer órgão da União” (Art. 9.º (1) (d)).

O artigo 20.º (1) e (2) dispõe, em estrita articulação, que a Comissão é composta pelo Presidente, pelo(s) seu(s) Vice-Presidente(s) e Comissários, que serão são assistidos pelo pessoal necessário ao normal/regular

³ De acordo no n.º 2 deste artigo, uma maioria de dois terços dos Membros constituem o quórum de qualquer sessão da Conferência.

funcionamento da Comissão. É, de acordo com o n.º 3 deste mesmo artigo, competência da Conferência determinar a estrutura, funções e regulamentos da Comissão⁴.

Por seu turno, o *Comité de Representantes Permanentes*, composto por “Representantes Permanentes junto da União ou outros Plenipotenciários dos Estados Membros”, tem por competência preparar o trabalho do Conselho Executivo e, se assim for instruído pelo Conselho, estabelecer Sub-Comités ou Grupos de Trabalho que considere necessários (cf. Artigos 5.º, n.º 1 (f) e 21.º (1) e (2) do Ato Constitutivo).

3. Âmbito e aplicação do artigo 20º

A *Comissão*, enquanto secretariado da União, é o órgão responsável pelas atividades quotidianas da UA, sediada em Adis Abeba, Etiópia e desempenha um papel preponderante enquanto estrutura-motor da organização⁵. Atualmente, a Comissão é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e oito comissários, além dos diferentes funcionários administrativos. Sobre o processo de eleição do Presidente, Vice-Presidente e dos oito⁶ Comissários, é preciso dizer que:

“[the] Chairperson of the Commission is the Chief Executive Officer, legal representative of the AU and the Commission’s Chief Accounting Officer. He or she is directly responsible to the Executive Council for the discharge of his or her duties. The Chairperson of the AUC is elected by the Assembly for a four-year term, renewable once. Election is by secret ballot and a two-thirds majority of Member States eligible to vote; por um lado, “[the] Deputy Chairperson assists the Chairperson in the execution of his or her functions for the smooth running of the Commission

4 Ver https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (c. 19.07.2022).

5 The AU Commission | African Union. União Africana, <https://au.int/en/commission> (c. 06/01/2021).

6 Após o processo de reforma da UA, iniciado em 2016 sob supervisão do Presidente ruandês, Paul Kagame, o primeiro órgão a ser eleito foi a “nova” Comissão em janeiro de 2021. Neste processo, novas regras viriam a ser aprovadas no âmbito da reforma global da organização continental, onde se previa que a Comissão teria menos comissários e seria eleita através de um novo sistema baseado no mérito. A estrutura de liderança da UA passaria a ser composta por oito membros, incluindo um presidente, um vice-presidente e seis comissários, menos dois lugares do que na anterior Comissão. Os critérios de seleção deveriam respeitar a representatividade regional e a igualdade de género, bem como a rotação entre regiões e países por ordem alfabética. Por outro lado, as regiões cujos candidatos fossem eleitos para a presidência e vice-presidência da comissão são elegíveis para apenas um dos seis lugares de comissários, cada um.

and is in charge of administration and finance. The Deputy acts as the Chairperson in his or her absence. The Deputy Chairperson is elected by the Assembly for a four-year term, renewable once. Election is by secret ballot and a two-thirds majority of Member States eligible to vote. The Deputy must not be from the same region as the Chairperson of the Commission⁷.

Por fim, os oito Comissários são eleitos pelo Conselho Executivo da União Africana:

“and appointed by the Assembly for four-year terms, renewable once. The regions from which the Chairperson and Deputy Chairperson are appointed are entitled to one commissioner each. All other regions are entitled to two commissioners. The Commission Statutes, article 6, include that at least one commissioner from each region shall be a woman, and the usual practice is equal gender representation. Voting for each portfolio is by a series of ballots if required and a two-thirds majority. Appointments are declared during the Assembly Summit following the Executive Council elections. The Executive Council Rules of Procedure set out the nomination and selection process for commissioners. The Commissioners support the Chairperson in running the Commission and have the responsibility to implement all decisions, policies and programmes relating to their portfolios projects^{8,9}.

Portanto, como se depreende, o Conselho Executivo é o órgão responsável pela eleição dos Comissários, sendo cada um deles responsável por uma área de atividade. Com um mandato de quatro anos, renováveis apenas uma vez, a eleição e os seus termos são regidos pelo Regimento da Conferência da UA, pelas regras constantes do Regimento do Conselho Executivo e pelos Regulamento Interno. Ainda neste encadeamento e com um papel de relevo, a *Conferência* da União, formada pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, ou seus representantes devidamente acreditados, é o órgão cimeiro da União e, portanto, é a entidade responsável pela eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão. Como se pode vislumbrar na alínea i), do n.º 1 do artigo 9.º, são funções da Conferência, entre outras,

⁷ Ver <https://au.int/es/node/34623> (c. 21/2/2023).

⁸ Vide «The AU Commission | African Union». União Africana. Cf. Artigo 39.º à 42.º das Regras de Procedimento.

⁹ As oito pastas/áreas detidas pelos comissários são: 1) Paz e Segurança; 2) Assuntos políticos; 3) Infra-estruturas e Energia; 4) Assuntos sociais; 5) Comércio e indústria; 6) Economia Rural e Agricultura; 7) Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia e 8) Assuntos Económicos. «The AU Commission | African Union». União Africana. (c. 06/01/2021).

“Designar o Presidente da Comissão e seu(s) adjunto(s) e Comissários da Comissão e determinar as suas funções e o seu mandato”.

No capítulo das funções da Comissão, esta estrutura, *inter alia*, é responsável por representar a União Africana:

“... and defending its interests under the guidance of and as mandated by the Assembly and the Executive Council; Initiating proposals to be submitted to the AU's organs as well as implementing decisions taken by them; Acting as the custodian of the AU Constitutive Act and all other OAU/AU legal instruments; Liaising closely with the AU organs to guide, support and monitor the AU's performance to ensure conformity and harmony with agreed policies, strategies, programmes and projects; Providing operational support for all AU organs; Assisting Member States in implementing the AU's programmes; Drafting AU common positions and coordinating Member States' actions in international negotiations; Managing the AU budget and resources; Elaborating, promoting, coordinating and harmonising the AU's programmes and policies with those of the Regional Economic Communities (RECs); Ensuring gender mainstreaming in all AU programmes and activities [and] Taking action, as delegated by the Assembly and Executive Council”¹⁰.

Em relação aos objetivos da Comissão no Direito Internacional, importa dizer que:

“[the] establishment of the [African Union Commission on International Law] was inspired by the common objectives and principles enshrined in the Constitutive Act of the African Union, notably Articles 3 and 4 which underscores the importance of accelerating the socio-economic development of the Continent through the promotion of research in all fields. It was also inspired by the common goal to strengthen and consolidate the principles of international law and to agree on common approaches to international legal development, as well as to continue to work towards maintaining standards in important areas of international law”¹¹.

10 Vide «The AU Commission | African Union». União Africana.

11 V. <https://au.int/en/documents/20170210/introduction-african-union-commission-international-law> (c. 23/06/2022)

Razão pela qual:

"[in] line with Article 4 of the AUCIL Statute, the AUCIL shall have the following specific objectives: a) To undertake activities relating to codification and progressive development of international law in the African continent with particular attention to the laws of the Union as embodied in the treaties of the Union, in the decisions of the policy organs of the Union and in African customary international law arising from the practice of Member States; b) To propose draft framework agreements, model regulations, formulations and analyses of emerging trends in States' practice to facilitate the codification and progressive development of international law; c) To assist in the revision of existing treaties, assist in the identification of areas in which new treaties are required and prepare drafts thereof; d) To conduct studies on legal matters of interest to the Union and its Member States; and e) To encourage the teaching, study, publication and dissemination of literature on international law in particular the laws of the Union with a view to promoting acceptance of and respect for the principles of international law, the peaceful resolution of conflicts, respect for the Union and recourse to its Organs, when necessary"¹².

Daqui se depreende que a Comissão se baseou fundamentalmente em princípios intrínsecos à própria criação da União Africana, sendo eles, entre outros, promover a unidade, a solidariedade e a coesão, assim como promover a cooperação entre os povos e entre os Estados de África; a independência política, dignidade humana e emancipação económica do povo africano; a libertação do continente, a afirmação de uma identidade comum e na realização da unidade do continente; a necessidade de promover o desenvolvimento socioeconómico da África e enfrentar, de forma mais efetiva, os desafios da mundialização; uma visão comum de uma África unida e forte, e pela necessidade de construir uma parceria entre os governos e todos os segmentos da sociedade civil, em particular as mulheres, os jovens e o sector privado, a fim de consolidar a solidariedade e coesão entre os povos africanos; necessidade de promover a paz, segurança e estabilidade, como um pré-requisito para a implementação da agenda de desenvolvimento e de integração continental e promover e proteger os direitos humanos e dos povos, consolidar as instituições e cultura democráticas, e a promover a boa governação e o Estado de direito.

12 Idem. Ibidem.

Na construção da Comissão Africana houve uma forte influência das regras de organização, composição e funcionamento da Comissão Europeia¹³.

Por tudo isto, a Comissão da União Africana¹⁴ atua como ramo executivo/administrativo ou secretariado da União¹⁵. É composta por vários Comissários que lidam com diferentes áreas políticas, sendo que, conforme sublinha o *Institute for Security Studies*, a “eficácia e eficiência da nova comissão da UA dependerá dos méritos das pessoas escolhidas para a liderança sénior. Eles serão encarregados de implementar as novas regras e regulamentos da Comissão e de tentar criar uma cultura de trabalho baseada no desempenho e na responsabilização”¹⁶. Por seu turno, a Comissão, deve, portanto, ser diferenciado da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos¹⁷ (com sede em Banjul, Gâmbia), que é um órgão separado e autónomo – não surge como um órgão da União Africana, mas como órgão previsto pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos para garantir a implementação dos direitos nela consagrados –, que reporta à União Africana.

4. Âmbito e aplicação do artigo 21º

A alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º consagra o *Comité dos Representantes Permanentes* (Comité/COREP) como órgão da União Africana. Neste seguimento, o artigo 21.º do ACUA, cuja epígrafe é “Comité dos Representantes Permanentes”, “[vem estabelecer] um Comité de Representantes Permanentes”, sendo “composto por Representantes Permanentes junto da União ou outros Plenipotenciários dos Estados Membros” (n.º 1). Assim, todos os Estados Membros estão representados no Comité a nível de representação permanente. Nestes termos,

13 Veja-se, para maior desenvolvimento, as normas pertinentes do Tratado de Roma de 1958, que criou a Comunidade Económica Europeia e sucessivas alterações. Veja-se também o Tratado de Maastricht, de 1992, que instituiu a União Europeia e o Tratado de Lisboa, de 2007.

14 Uma nota: na atual estrutura da Comissão, Angola é o único país lusófono representado, com a comissária Josefa Leonel Correia Sacko a assumir a Agricultura e Economia Rural, pasta a que na nova comissão se juntam a Economia Azul e Ambiente Sustentável.

15 Ver https://stringfixer.com/pt/African_Union_Commission (c. 24/06/2022).

16 Ver <https://www.dw.com/pt-002/uni%C3%A3o-africana-lan%C3%A7a-elei%C3%A7%C3%A3o-de-nova-comiss%C3%A3o/a-54140625> (c.06/01/2021) e <https://mirex.gov.ao/PortalMIREX/#!/politica-externa/uniao-africana> (c. 24/06/2022).

17 Sobre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ver Aua Baldé, *O Sistema...*, op. cit., pp. 28 e sgts.

“[similar] to the Assembly and Executive Council, the [COREP] Bureau consists of a chairperson, three vice-chairpersons and a rapporteur. The Bureau positions are held by the same states that form the Assembly and Executive Council Bureaus. Office holders serve for one year (usually January to January). In addition to the official Bureau, a larger informal bureau of 15 Member States traditionally convenes to support arrangements for the Assembly Summit sessions”.

Portanto, o Comité *“conducts the day-to-day business of the African Union (AU) on behalf of the Assembly and Executive Council. It reports to the Executive Council, prepares the Council’s work and acts on its instructions All AU Member States are members of the [COREP]”*¹⁸.

Depreendemos aqui que, tratando-se de uma estrutura subordinada ao Conselho Executivo, o Comité está encarregue da preparação do trabalho e atos sob as instruções do Conselho. O n.º 2 deste artigo 21.º vem atribuir, ainda que genericamente, as competências deste órgão estabelecendo que esta entidade é responsável pela preparação das sessões do Conselho Executivo. Dito de outro modo, trata-se de um órgão em cuja composição estão os Representantes Permanentes dos EM’s, acreditados perante a União. Em rigor, *“[compete] ao Comité de Representantes Permanentes a responsabilidade de preparar o trabalho do Conselho Executivo e agindo no quadro das instruções do Conselho”*, nos termos do artigo 21.º, n.º 2¹⁹, podendo, entretanto, *“estabelecer Sub-Comités ou Grupos de Trabalho que considera necessários”* e/ou pertinentes para o efeito.

Neste sentido e, cingindo-se ao capítulo estrito das funções do COREP, esta estrutura, de acordo com o estabelecido no artigo 4.º das *Regras de Procedimento do Comité*, é responsável, entre outros, por:

1. *“Act as an advisory body to the AU Executive Council;*
2. *Prepare its Rules of Procedure and submit them to the Executive Council;*
3. *Prepare Executive Council meetings, including the agenda and draft decisions;*

18 V. <https://au.int/prc> (24/06/2022).

19V. https://stringfixer.com/pt/Permanent_Representatives%27_Committee_of_the_African_Union (c. 24/06/2022) e também <https://www.mapnews.ma/es/actualites/pol%C3%ADtica/el-comit%C3%A9-de-representantes-permanentes-de-la-uni%C3%B3n-africana-celebra-su-41%C2%AA> (c. 24/06/2022).

4. *Make recommendations on areas of common interest to Member States particularly on issues on the Executive Council agenda;*
5. *Facilitate communication between the African Union Commission (AUC) and Member States' capitals;*
6. *Consider the AU's programme and budget as well as the Commission's administrative, budgetary and financial matters, and make recommendations to the Executive Council;*
7. *Consider the Commission's financial report and make recommendations to the Executive Council;*
8. *Consider the Board of External Auditors' report and submit written comments to the Executive Council;*
9. *Monitor the implementation of the AU budget;*
10. *Propose the composition of AU organ bureaus, ad hoc committees and sub-committees;*
11. *Consider matters relating to the AU's programmes and projects, particularly issues relating to the socio-economic development and integration of the continent, and make recommendations to the Executive Council;*
12. *Monitor the implementation of policies, decisions and agreements adopted by the Executive Council;*
13. *Participate in the preparation of the AU programme of activities and calendar of meetings; consider any matter assigned to it by the Executive Council;*
14. *[...] and carry out any other functions that may be assigned to it by the Executive Council*²⁰.

Em síntese, de acordo com as Regras de Procedimento do Comité, podemos observar que este órgão tem um catálogo vasto de funções, de que se pode destacar, entre outras, a atuação do Comité como órgão consultivo do Conselho Executivo da UA; a elaboração do Regimento e submissão deste ao Conselho Executivo; a preparação das reuniões do Conselho Executivo, incluindo a agenda e projetos de decisão; a emissão de recomendações sobre áreas de interesse comum para os Estados Membros, particularmente sobre questões da agenda do Conselho Executivo. Este mesmo artigo das Regras de Procedimento prevê ainda que o COREP pode criar comissões *ad hoc* e grupos de trabalho temporários conforme julgar necessário.

²⁰ Vide <https://au.int/prc> (24/06/2022).

No âmbito das reformas institucionais da UA²¹, a Conferência deliberou, na sua 28.ª Sessão Ordinária de Janeiro de 2017, que as regras de procedimento do COREP deveriam ser revistas e alinhadas com o mandato previsto no Ato Constitutivo da UA (Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII)). Assim, no quadro desta reforma, foi estabelecido, grosso modo, *“that the [COREP] should facilitate communication between the AU and the national capitals, and act as an advisory body to the Executive Council, not as a supervisory body of the Commission”*²². Note-se que,

“[in] 2016 African leaders decided that Institutional Reforms of the African Union (AU) was urgent and necessary given the role the AU is expected to play in driving and achieving Africa’s Agenda 2063 vision of inclusive economic growth and development”.

Neste processo, o *“President Paul Kagame of Rwanda, was mandated by the Assembly of Heads of State in July 2016 to lead the process. President Kagame appointed a pan-African advisory team to assist him this process”* que contou, entre muitos especialistas do continente e com particular relevo para a lusofonia, com a antiga Ministra das Finanças de Cabo Verde, a Dra. Cristina Duarte. Vários estudos:

“and analyses of the AU had identified that the AU faced several major challenges: The AU is highly fragmented with too many focus areas; The AU’s complicated structure and limited managerial capacity leads to inefficient working methods, poor decision-making and a lack of accountability; The AU is neither financially independent nor self-sustaining, relying instead on partner funding for much of its financing...”

Após a realização de várias pesquisas, bem como consultas com os EM’s

“... the Reforms advisory team concluded that in order to realize the ambitions of Agenda 2063 and to ensure an impactful and effective manner in delivering on its mandate, the AU needs to reposition itself and ensure it has the requisite institutional capacity and capabilities given the evolving economic, political, and social needs of the continent. The outcomes of these consultation was the identification of 5 focal areas as being key for transforming the Union and thus requiring urgent action namely: The AU needed to focus on fewer priority areas

21 Ver Pierre Moukoko Mbonjou e Ms. Ciru Mwaura, “Overview of Institutional Reforms”, 2017. Disponível em: <https://au.int/en/aureforms/overview> (c. 24/06/2022).

22 Vide <https://au.int/prc> (24/06/2022).

with continental scope; There was a need to reviews the structure and operations of the AU and ensure Institutional Realignment for better service delivery; The AU needs to connect with African Citizenry; The AU needs to become operationally effective & efficient in the performance of its mandate; The AU needs to identify and implement Sustainable financing for its programmes and reduce over reliance on development partners”²³.

Para assegurar que as recomendações da reforma fossem efetivamente implementadas, *“it was recommended that the AU establish high-level supervision arrangements for the AU reform process, Establish a unit in the Commission to drive reform implementation and Establish binding mechanism to ensure reform implementation”*. Assim, em setembro de 2017, a Comissão Africana nomeou o Prof. Pierre Moukoko Mbonjou²⁴ e a Sra. Ciru Mwaura como “Head” e “Deputy-Head”, respetivamente, da recém-formada Unidade de Reformas Institucionais, encarregada de implementar as atividades neste processo de reforma institucional.

Ao nível da previsão legal de estabelecimento de Sub-Comités e Grupos de Trabalho, onde relegamos para outro plano uma análise mais aprofundada, destacamos, entre outros: 1. o *Sub-Comité de Supervisão Geral e Coordenação de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos*, cuja função é a supervisionar a gestão financeira e administrativa da UA em nome da COREP²⁵; 2. o *Subcomité de Assuntos Orçamentários*, cujo escopo fundamental se traduz na “[technical] evaluation of the AU draft budget, monitor, on a quarterly basis, the efficient utilisation of financial resources and budget implementation, reinforce the technical evaluation of the draft budget and, in this regard, urge Member States to enlist the assistance of experts from their ministries of finance to participate in the deliberations of the

23 V. <https://au.int/en/aureforms/overview> (c. 27/06/2022).

24 Antes da sua nomeação, “Mr. Mbonjou served in various ministerial roles for the Government of the Republic of Cameroon. He was Minister of External Relations from 2011 to 2015, Minister of Communication and Government Spokesperson from 2004 to 2006 and Minister Chief of Staff of the Prime Minister of Cameroon from 1996 to 2004.

25 Cfr. <https://au.int/prc> (c. 24/06/2022). “Core tasks include to: Review the draft programme of activities and budgetary estimates presented by the Commission, review all administrative and other matters with financial implications, review administration of the programme budget and, in particular, the financial and accounting transactions of the Commission and regional offices, consider requests by the Commission for transfers of authorised budgetary funds to cope with any urgent decisions or projects, consider unforeseen urgent expenditure, consider requests related to the working capital or other funds, review the Commission’s financial report for the preceding year and make recommendations to the [COREP]”.

Sub-Committee”; 3. o *Sub-Comité de Assuntos de Auditoria*, em que a finalidade última consiste em auxiliar a UA em

“handling financial reporting processes, internal control, audit and the monitoring of compliance with rules and regulations. Under its terms of reference, the Sub-Committee’s core tasks include to: consider the work of all oversight bodies employed and/or appointed by the AU, institute investigations into any matters, seek any information it requires from AU employees, retain, at the AU’s expense, such outside counsel, experts and other advisers as the Sub-Committee may deem appropriate”;

4. o *Sub-comité de Assuntos Económicos e Comerciais*, sendo este Comité responsável “for examining trade and economic activities between Member States with a view to fast tracking the economic and trade integration process in the continente”. Este Comité, tendo em conta a sua função, toma em consideração as questões económicas bilaterais e multilaterais; e, por fim, mas não menos relevante, 5. o *Sub-Comité sobre as Sedes e Acordos de Anfitrião*. Este último Comité está encarregado da

“relationship between the AU and host countries. Its mandate includes to: liaise with Commission officials on issues relating to and arising from Headquarters and other Agreements, including issues of privileges and immunities; undertake a review of Headquarters and similar Agreements and make recommendations for their amendment or revision, initiate, when necessary, meetings with host government authorities with a view to resolving any problems, play a ‘good offices’ role to deal with any misunderstandings in the implementation of Agreements”²⁶.

Por seu turno, e numa perspetiva elucidativa e não propriamente comparativa, a sua congénere europeia, o *Comité de Representantes Permanentes [COREPER]* (artigo 16.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia – TUE, e artigo 240.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE)

“é responsável pela preparação dos trabalhos do Conselho da União Europeia (UE). Cada Estado-Membro da UE é representado no COREPER por um representante permanente (COREPER II) e um representante permanente adjunto (COREPER I) com o estatuto de embaixadores junto da União Europeia”.

²⁶ Vide <https://au.int/prc> (c. 24/06/2022).

O COREPER ocupa um lugar fundamental no sistema de tomada de decisão da UE na medida em que “[coordena] e prepara os trabalhos de todas as reuniões do Conselho e procura, ao seu nível, chegar a acordo para posterior apresentação ao Conselho para aprovação”. De igual modo, este órgão europeu zela pela coerência das políticas e ações da União Europeia, bem como pela observância dos princípios e regras estruturantes, sendo eles: os “*princípios da legalidade, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da fundamentação dos atos; regras que estabelecem os poderes das instituições, órgãos e organismos da UE; disposições orçamentais; regras processuais, de transparência e de qualidade de redação*”. O COREPER assegura uma apresentação adequada de cada dossiê ao Conselho e, se for caso disso, apresenta-lhe orientações, opções ou sugestões^{27,28}.

Em síntese e por economia de estudo, o Comité de Representantes Permanentes da União Africana “*conducts the day-to-day business of the African Union*”²⁹ em nome da Conferência e do Conselho Executivo. Subordinada ao Conselho Executivo, o Comité prepara o trabalho do Conselho e atua de acordo com as suas instruções. Considerando que todos os EM’s da UA são membros do COREP e a sua atuação enquanto órgão consultivo do Conselho Executivo, sendo este último um órgão com representação ao mais alto

27 V. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:coreper> (c. 24/06/2022).

28 A ordem do dia das reuniões do Conselho reflete os progressos realizados no COREPER, dividindo-se em duas partes: a parte I inclui os pontos que, em princípio, não requerem debate e que serão normalmente pontos «A» na ordem do dia do Conselho (ou seja, pontos que, tal como elaborados pelo COREPER, poderiam ser aprovados pelo Conselho sem debate); a parte II requer debate. Contudo, se o COREPER chegar a acordo sobre um ponto da parte II da sua ordem do dia, esse ponto será normalmente incluído como ponto «A» na ordem do dia do Conselho, que consiste em: pontos A que se destinam a ser aprovados sem debate na sequência de um acordo conseguido a nível do COREPER; pontos B, sujeitos a debate. O COREPER está dividido em duas partes, sendo que o COREPER I prepara os trabalhos de seis formações do Conselho: Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; Concorrência (Mercado Interno, Indústria, Investigação e Espaço); Transportes, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Ambiente; Educação, Juventude, Cultura e Desporto e, o COREPER II prepara os trabalhos de quatro formações do Conselho: Assuntos Gerais; Negócios Estrangeiros; Assuntos Económicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos. Em princípio, o COREPER reúne-se semanalmente. Os preparativos para o seu trabalho são feitos na véspera pelos colaboradores mais próximos dos membros do COREPER, que se reúnem sob os nomes: Grupo Mertens para o COREPER Parte 1; Grupo Antici para o COREPER Parte 2. Estes grupos analisam a ordem do dia do COREPER I e II, respetivamente, e estabelecem os pormenores técnicos e organizacionais. Esta fase preparatória permite ainda formar uma primeira ideia das posições que as diferentes delegações assumirão na reunião do COREPER. O COREPER pode adotar as decisões processuais enumeradas no artigo 19.º, n.º 7, do Regulamento Interno do Conselho (por exemplo, decisão de realizar uma reunião do Conselho num local que não seja Bruxelas ou o Luxemburgo, decisão de recorrer ao procedimento escrito). <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/coreper.html>.

29 V. <https://au.int/prc> (27/06/2022).

nível, isto é, composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros ou outros Ministros ou Autoridades que forem designados pelos Governos dos EM's e, por este motivo, responsável pela coordenação e tomada de decisão sobre políticas em áreas de interesse comum para os EM's (artigos 10.º-13.º do ACUA), a sua função revela-se de grande magnitude na realização dos objetivos da União Africana.

Considerações finais

A abordagem feita aos dois órgãos da União Africana, a Comissão e o Comité, tal como acima exposto, assim como a articulação entre estas entidades e a Conferência por um lado e o Conselho Executivo, por outro lado, pode, num olhar menos atento ao Ato Constitutivo, suscitar o problema da sua eventual intromissão e âmbito de aplicação nas diferentes esferas orgânicas. Não deve todavia ser entendido deste modo mas sim numa perspectiva de auxílio e interação para o bom funcionamento da Organização Africana, o que revela que os instrumentos jurídicos e os vários órgãos pré-estabelecidos a nível regional africano, de conformidade com o direito internacional, permitem uma maior consolidação destas estruturas como um verdadeiro sistema de direito da comunidade, possuidor de um mais vasto âmbito de atuação, para além dos fundamentos jurídico-materiais e institucionais, de forma a circunscrever zonas principais e acessórias à atividade de qualquer instituição que se pauta pelos objetivos definidos, como é o caso da União Africana. No entanto, mostra-se bem visível que a adoção deste modelo regional segue de perto as suas congéneres europeias, a Comissão Europeia e o Comité de Representante Permanentes do continente europeu, em particular no que se refere à similitude das funções. Assim, tanto a Comissão africana como o Comité, numa análise rigorosa aos artigos 20.º e 21.º, estão em estrita articulação com as demais normas e princípios do Ato Constitutivo, dando, desta forma, vazão aos desideratos a que se propuseram alcançar aquando do seu estabelecimento.